

C.A.U.T. BULLETIN

THE PUBLIC FINANCING OF UNIVERSITIES

A BRIEF PRESENTED TO
THE GOVERNMENTS OF CANADA AND OF
THE PROVINCES
BY

THE CANADIAN ASSOCIATION OF
UNIVERSITY TEACHERS

FEBRUARY, 1966

VOLUME 14

SPECIAL ISSUE

PREFACE

It is not necessary to comment on the general circumstances that are the subject of the report which follows. It is everywhere recognized that the sharply increasing demand for university graduates cannot possibly be met without enormous expansion of staff and facilities, and that the cost of this expansion can be regarded only as a public responsibility and met only by governments.

The C.A.U.T. began to study the problem so created soon after the association came into existence. From time to time its reports have been published. Last year it presented a statement to the Bladen Commission, and it looked forward to studying the findings and recommendations of that body. It has now done so, and the present report is the outcome. The report is not the work of any single committee: the basic work was done by the committee on University Financing, but the document was thoroughly discussed by the Executive and Finance Committee and by the Council of the Association, and has been repeatedly revised. It may fairly be said to represent a distillation of the considered views of the faculties of Canadian universities.

The report has already been placed in the hands of the leaders of the governments of Canada and the provinces, of the ministers most nearly concerned, of university officials, and of the press. Because of the great importance of the subject, however, the Executive and Finance Committee has felt that it should be made the subject of a special issue of the *Bulletin*. It is thus made available in permanent form to every C.A.U.T. member, and indeed to all concerned.

A year and a half ago, similar action was taken with regard to the report on "Year-round Operation of Universities." We believe that that action had significant and worthwhile effects. We hope that the present special issue will meet with similar success.

Jacques St. Pierre,
President, C.A.U.T.



Digitized by the Internet Archive
in 2014

https://archive.org/details/cautbulletin14_s

1. Preamble

It has been recognized for many years that the achievement of the aims of our democratic society requires that government take the main responsibility for the financing of education. That recognition was expressed first in the acceptance of the principle of public responsibility for elementary schooling and subsequently for the operation of high schools; however, it remained for a long time the general opinion that higher education - specifically university education - was necessary mainly to provide society with leaders and the professions with members. In recent years, with the increasingly rapid movement into a highly integrated, highly specialized, and automated society, we have come to see that higher education holds the keys not merely to leadership but to the whole social and economic development of our country, perhaps even to our survival. The statements not only of educators and economists, but of political leaders, testify to this realization. All of Canada's principal political parties have in recent months expressed the clear necessity of providing the greatest possible public support for programs that will make education beyond the high school level available to every student with the ability and will to engage in it.

The Canadian Association of University Teachers has been engaged for many years in the study and discussion of the problems, including the financial problems, involved in expanding higher education. One of its first public statements on the subject was in the form of a brief submitted to the Royal Commission on Canada's Economic Prospects, in 1956. Its most recent statements were made as briefs to the Minister of Finance, in 1964, and to the Commission on the Financing of Higher Education in Canada, in 1965.

It is worth remarking that in the decade separating the activities of the two Commissions mentioned above, the Association has grown by four times to an organization with eight thousand members. It now comprises by far the majority of full-time faculty members in Canadian universities, and to a very significant extent it speaks for the community of higher education in our country.

2. General Comment on the Bladen Report

It is unnecessary to state here the substance of the Report of the Commission on the Financing of Higher Education, which for the

sake of brevity will be referred to as the Report. The very great public concern with the subject that the Commission studied, coupled with the coincidence that the Report was released at a time of intense political activity, ensured that it would be widely read and its tenor known to all. Further, the Report has been the basis of a brief already submitted to the federal and provincial governments by the Association of Universities and Colleges of Canada.

Although at various specific points we disagree with the argument of the Report, and although we shall suggest certain modifications in its recommendations, we must at the outset express our strong support of its basic findings. We welcome it as a powerful statement of the magnitude and urgency of the problem of university financing in Canada. We welcome its recognition that higher education is not only a means to a fuller life for those who have participated directly in it and for the whole society, but is also an important element in the economic growth of our country. It can be a source of prosperity, not merely an expression of it.

We are gratified also that the Report draws attention to the complexity of the problem of higher education. As it points out, the number of Canadians of university age has increased rapidly; and the proportion of that number that is demanding university education has increased very rapidly. In addition, the amount of education required to fit the individual student for the present-day economy is significantly greater than in the past. Finally - because the type of education required is more complex, and hence the costs of instruction, libraries and research facilities are greater - the costs per student are rising sharply.

It is to the great credit of the Bladen Commission and its sponsoring body that these and other facts about the magnitude and complexity of the problem, as well as its urgency, have now been spelled out in a public document of considerable authority. The intensity of the financial distress of the universities is growing daily, for they are caught between the demand of society for a vastly increased number of graduates and the assertion by the new generation of its right to education. Only a spectacular increase in their revenues, both operating and capital, can enable the universities to cope with the situation.

In the pages which follow, we respectfully present our views of this situation. We first enlarge upon certain aspects of the problem

which we feel that the Commission has not sufficiently clarified or emphasized; we then discuss the problem of university financing as it concerns the three component groups in the university community - the students, the administrators, and the faculty; we comment on the necessity of preserving university autonomy, and of providing machinery for doing so; finally, we present our recommendations.

3. The Constitutional Question

The recommendations of the Bladen Report imply the continuation and expansion of the role of the federal government in higher education. However, the question of the federal government's participation in this field is a constitutional and political one that is vital to the future of Canada and cannot be regarded as settled. Its complexity is very great, partly because of the variety of ways in which the federal government has already played an active role in higher education through the large grants made by its agencies for post-graduate research, by its support through granting tax exemptions to parents of students and to corporations for gifts to universities, and by the aid that it has provided for veterans, foreign students, and higher technical education. The fact that it is complex does not lessen its importance, however; and it is certain that university financing cannot be placed on a wholly satisfactory basis until clear agreement is reached on the jurisdictional problem. To this end we believe that a Federal-Provincial Conference should be convened at the earliest opportunity.

We add at once that the financial crisis of the universities cannot wait until such an agreement is reached. In the interim, federal assistance of the kind and on the scale recommended by the Bladen Commission is absolutely essential.

4. The Need of Alternative Programs

The Commission has assumed that the development of higher education in Canada means mainly the expansion of the university system as we now have it. It is true that the Report makes one or two passing references to plans that are developing in some provinces for other types of institutions, and to variations among the provinces in the patterns of higher education. Nevertheless, the projections with which the Commission worked and the recommendations at which it arrived assume a system essentially like the one in existence, but larger. Universities, however, are not infinitely adaptable institu-

tions, and there is a large proportion of high school graduates, capable and deserving of education beyond the high school level, for whom the programs offered by universities are by no means suitable. It is surely relevant to ask what arrangements could be most appropriately provided for them.

In some provinces this question has been studied, and alternative programs and institutions are being developed. We emphasize the importance of such steps, and point out that the development of adequate facilities in technical and vocational fields, for example, will not only help to meet the need more aptly than at present, but will at the same time lessen the economic and other strains that universities experience when they attempt programs for which they are essentially unsuited.

The high drop-out rates in the first two years at Canadian universities are an indication of the waste involved in such attempts. At any stage in a university course there is bound to be a proportion of students who fail, as they approach the upper limits of their capacities. It is surely reasonable to suppose, however, that the disproportionate number of such students in the first two years does not reflect lack of capacity for some kind of higher education so much as a discovery of the unsuitability of the university program for those students. Universities attempt to help the students through such devices as counselling. They can help them a great deal more by screening them more carefully and directing them to more suitable institutions - but only if more suitable institutions exist. The fact has been vividly illustrated by recent experience in British Columbia. President J. B. MacDonald recently reported that the University of British Columbia has reduced its drop-out rate for first-year students from 26.1% to 15.4% since 1961. He commented that this achievement had been made possible only by the number of alternative possibilities for higher education that have recently been provided in that province. Moreover, he pointed out that at the university itself "the standard of teaching is improved by catering to students who clearly belong in university."

It is important that the provision of alternative programs be properly based. That is, the aim should be to ensure that the student who makes a choice between one kind of institution and another does so on the grounds of his academic capacities and needs, rather than - for example - on financial grounds. If a university charges fees and

a community college does not, a proportion of students are bound to be influenced by these facts in choosing their programs.

5. The Problem of Forecasting

Until the problems of constitutional responsibility and alternatives to universities have been solved, we have a situation in which the existing institutions of higher education are urgently in need of financial help. The Association therefore supports strongly the recommendation of the Report "that the Federal and Provincial Governments undertake to provide for the expansion of higher education in Canada on the scale of the Sheffield projection." The recommendation implies the problem of accurately predicting enrolment and costs, which has been dealt with only in terms of past trends and existing circumstances. With these in mind, we most strongly urge that the scale of the Sheffield projections be treated as minimal, and that steps be taken at once to establish a means of projection which will take better account of those complex and shifting factors that affect the growth of university population and costs. We recognize the great value that the Sheffield projections have had. Yet we note that through the pages of the Report in which reference is made to them, the Commission finds it necessary to point out that they have almost consistently proved to be low - sometimes very low - and are likely to be low in the future. Increasingly refined methods of projecting enrolment and costs are required, and regular revision of even the most careful estimates will be necessary. (A detailed discussion of the problem is attached to this submission as Appendix A.)

6. University Financing and the Student

This Association holds that higher education in Canada must be a matter of public responsibility, not of private privilege. It holds also, as it stated in its submission to the Bladen Commission, that "not only must no able student be prevented by lack of means from embarking on and completing his higher education, but that the best way of assuring that objective is to back it with the commitment of public funds to cover most of the direct costs of university education." Every effort should be made to ensure that no qualified student is denied access to higher education because of its costs, and that entrance qualifications are based upon academic, not financial, considerations.

It must be noted, however, that the forces which inhibit a great many young Canadians from going to university are social and cultural rather than financial. In some regions and in some groups or social strata, an attitude of mind which may be either unsophisticated or clearly anti-intellectual is likely to prevent potential students from achieving their full development. The effect of geography should not be underestimated: the fact that a student grows up many miles - perhaps several hundred - from a university inevitably reduces sharply the likelihood of his ever attending one. The solution to this question does not necessarily lie in the further proliferation of institutions; other devices - a great expansion of extension and correspondence facilities, for example - may prove to be preferable. Our point here is that in the whole picture of higher education, the question of availability is of great importance. Indeed, the pattern of participation ought to be studied by every provincial government.

As to the problem of finances, the private costs which discourage academically-capable young people from undertaking university education include not only fees and living expenses, but also the income foregone during the years at university. It has been estimated that these costs amount to several thousand dollars per year (see Appendix B). For many potential students, the probability that income and other benefits after graduation will exceed these costs is not sufficient to overcome the deterrent effect. One reason is that adequate information on the rates of return to higher education is often not available to the prospective student; but the main considerations are lack of cash reserves, the risk of failure, and delay in income, which make borrowing unattractive. The prospect of an immediate income if education is abandoned is an appealing alternative, especially in times of prosperity. As a student's career progresses, however, the delay of income and the risk of failure decline, the latter being substantially reduced after the first year.

If, as the Association believes, the objective of equality of opportunity for higher education is now widely accepted in Canada, our society must at the very least ensure that the foregoing costs no longer act as a serious deterrent. Only government can take adequate financial measures to this end. That it ought to do so is implied in the Bladen Commission's recognition that society profits in many ways from higher education, and that its outlays on higher education result in economic and other benefits which probably greatly exceed the social costs.

To minimize the deterrent to university entrance, governments should endeavour to reduce as far as possible direct costs to students (i.e. living costs, fees, etc.) This is particularly important for the first year of university, when the risk of failure is greatest and the period of waiting for the private returns from education is longest. The same principle can with justification be applied to the financing of later years. However, if inadequacy of resources or the increased prospect of private net benefits is felt to justify reliance on loans after the first year, the loan arrangements should incorporate repayment adjustments to account for risk of failure, as well as other risks. Further, loans should not be so important a source of finance as to encourage students to choose areas of academic specialization which will make it easier to repay them. The C.A.U.T. in its brief to the Bladen Commission called attention to these and other limitations of existing loan schemes.

Graduate students may also be helped by research assistantships and other forms of direct payment for research. Funds for these purposes should clearly be determined by the importance of the research itself, including its contribution to the maintenance and development of strong faculties in our universities. The C.A.U.T. does not accept the Bladen Commission's view that society should be prepared to cover more of the direct costs of graduate students than of those of undergraduates.

There are two points which emerge from the foregoing discussion, one of which has received too much attention, the other, too little. The controversy over the elimination of fees seems to the C.A.U.T. to be a case of misplaced emphasis. Private costs of university education go far beyond fees; the reasonable approach is to consider all those costs which prevent the realization of equality of opportunity, and seek arrangements for reducing them below the deterrent level. Such an approach does not give the mistaken impression that students are getting a free ride by the elimination of the fee component alone. Even if all direct costs were provided by the government, the student would still be paying a cost in terms of risk of failure, mental stress, and income foregone.

Finally, the point which has been inadequately appreciated is that if society reduces the deterrent to entry to, or continuation at, university, the participation rate will be further increased and projections of the costs of higher education will accordingly require

upward revision. This is but one further indication of the financial realities implicit in the generally approved goal of equal educational opportunity.

7. University Financing and the University Administrator

The administrative officers who are responsible for providing the means of carrying on university programs can only do so effectively if the funds available to them are sufficient. It is essential that they be able to attract highly qualified teaching staff as well as to provide the necessary buildings, libraries, and other equipment. Further, since none of the demands with which they are confronted can be properly met on short notice, they must be able to plan in advance as any business or government would do.

The Report states clearly the evils involved in the systems of deficit financing now commonly practised at Canadian universities. It examines the advantages of formula financing, which it recommends. We strongly support this recommendation, but would emphasize that the particular formula suggested in the Report should be regarded only as a type. One of the tasks of every provincial Grants Commission would be to determine the formula most suitable to the institutions in its province. Appropriate provision must be made for regular review and revision of the formulae in the light of experience and of changing costs per student.

While thus supporting the principle of formula financing, we recognize that its success depends on the suitability of the formula. It must not have the effect of discriminating against smaller institutions, or of leading to distortions in university policies. For example, it is important that the allowance made by the formula for the difference in cost between undergraduate and graduate programs should not be such as to impel universities to initiate or expand graduate programs before they are qualified to do so, simply in order to secure needed revenue. The introduction of programs under these conditions inevitably means debased standards of graduate work and an unjustifiable and invidious distinction between undergraduate and graduate schools.

Lest these remarks should be interpreted as in any way expressing opposition to the expansion of graduate facilities and programs *per se*,

we quote from the brief which this Association submitted to the Bladen Commission:

The levels of research and graduate teaching facilities in Canadian universities are inadequate for present day needs. The number of good graduate centers is very small and the top Canadian students generally carry on their graduate studies in other countries, and they are not replaced by students of equal quality which we attract from other countries. This movement tends to perpetuate itself, since lack of good graduate schools handicaps efforts by Canadian universities to recruit new teachers of the best quality, and hence top students continue to go elsewhere for their graduate work. A large increase in resources devoted to graduate studies and research is required to break this circle.

8. University Financing and the Faculty

The Bladen Commission has reviewed briefly the problem of acquiring qualified academic staff for Canadian universities, and has indicated some of the complexities of the problem. It concludes rightly that the most important single factor in the problem - though by no means the only one - is the scale of university salaries, and concludes:

Without a continuation of the upward trend in salaries . . . it will be impossible to recruit staff of the required calibre in adequate numbers.

The Association regards this as a very conservative statement of the case.

The Association has noted comments made in connection with the Report, indicating that Federal Government officials are wondering where universities are going to get manpower to staff the expanded universities that our country needs. We are deeply concerned about the problem; we suggest that there are two ways in which it may be solved, neither of which has yet been fairly tried. One is the establishing of salary scales at a sufficiently high level to make posts at Canadian universities attractive to faculty members at universities elsewhere and to potential professors who would otherwise be drawn to other employment. The universities of the Western world - including Canada, France, the United Kingdom, and the United States - constitute a great international pool of trained intellec-

tuals on which all can draw for their university staffs. It must be recognized, however, that conditions in the better Canadian universities are not at present as attractive to faculty members as in the better universities of these other countries. In the United States, salaries are much higher, and opportunities for research are decidedly greater, in time, facilities, and money. Professors in the United Kingdom and France enjoy the proximity to great centres of research, especially in some disciplines. In the United Kingdom there is also a much more favorable student-teacher ratio, which inevitably encourages professors to remain there. As these comments indicate, there are various ways in which Canadian universities will have to be made more attractive if their need for faculty is to be met. Not all of the desirable improvements can be achieved by the simple expenditure of money, but some can: the provision of adequate office space and stenographic service (both of them woefully insufficient at the majority of institutions) are two of these. The most obvious and immediate improvement, however, would be the establishment of a genuinely attractive scale of salaries.

Among those who might be attracted are the large number of Canadian students who are doing graduate work abroad, especially in the United States. A recent experimental project carried out by the Association of Universities and Colleges of Canada has indicated that a well-organized campaign of recruitment, based on an attractive salary scale and proper research opportunities, might well induce many of these students to join the staffs of Canadian universities.

The fact that such large numbers of Canadian students go abroad for graduate work suggests the second means of meeting the staffing problem: the development of Canadian universities to a point where they will themselves be graduating a sufficient number of qualified scholars to provide our universities with the professors they need. This is certain to be a long process. It is surely time, however, that we exhibited a fit maturity, and recognized that our long habit of depending on other countries for training so many of our graduate students and providing us with university teachers is no longer appropriate.

It is clear that both these means of meeting the staffing problem will be costly. Yet we deceive ourselves unless we recognize that the alternatives to them involve a steady debasement of standards, which will tend to drive out of Canadian academic life those to whom falling

standards are intolerable. The first such alternative is the enlistment of insufficiently qualified persons - for example, part-time instructors whose main employment is such that they are unlikely to be able to maintain appropriate standards, or to keep up with the growth of knowledge in the field of study concerned. The second is the undertaking of graduate work by institutions which, for lack of money, are not equipped for it in staff and facilities, so that they do credit neither to themselves, nor to the community, nor to those who graduate from them.

A matter which profoundly affects both the attraction of professors from elsewhere and the development of graduate programs at Canadian universities is the present inadequacy of facilities for advanced study. The most obvious and fundamental requirement is that of libraries. As the Association said in its brief to the Bladen Commission:

The CAUT supports the conclusion of Edwin C. Williams with respect to library facilities.¹ "Canadian universities for the most part, are only beginning to face the costs of providing library resources genuinely adequate for advanced work in the humanities and social sciences. It will not be easy to advance on all fronts, neglecting neither the new research libraries that must be erected, nor the existing collections that ought to be improved, but books are the soundest long-term investment a university can make, and many of those that are acquired may serve scholars for centuries." Similar statements can be made for other research facilities in Canadian universities.

9. University Autonomy

While we are concerned that higher education should be available to all who want it and have the capacity to engage in it, we are also concerned about the autonomy of universities. The freedom to direct their own academic affairs is essential to the well-being of universities. They must be able to resist political and social pressures that are likely to interfere with the direction and quality of their programs and retard the fulfilment of their primary functions - the extension and dissemination of truth. It is obvious that a system of financing which

¹*Resources of Canadian University Libraries for Research in the Humanities and Social Sciences* (a Report for the National Conference of Canadian Universities and Colleges, Ottawa, 1962).

makes the universities directly dependent on governments constitutes a tempting invitation to such interference, particularly in those periods, which happen in the life of any free society, when members of the intellectual community are impelled to state facts or argue points of view that are unpalatable to particular governments or influential groups in society. The Bladen Report gives little direction attention to this question. We suggest, however, that the means used for making public moneys available to universities have a great deal to do with the preservation of the autonomy of those institutions. The Report recommends the establishment of a federal advisory committee and of provincial "Grants Committees", all with strong academic representation, to stand between the universities and the government in financial matters. The existence of such committees, so constituted, will unquestionably do much to preserve the autonomy and integrity of universities; it will also bring to the consideration of their finances the point of view of those most closely identified with their programs and purposes.

We feel, however, that even with such committees, the direct dependence of the universities upon the state for virtually all of their financial support would still constitute a serious threat to university autonomy. For this reason we recommend a supplementary system of indirect support to universities through making government aid to students large enough to enable them to continue paying fees. The system would be similar to the highly successful one devised by the Department of Veterans Affairs at the close of World War Two. Its inception would of course not eliminate but only reduce the amount of the direct grants to the universities. It would involve the regular payment of specified sums directly to students, so long as the latter were properly enrolled and showing satisfactory academic achievement.

10. Recommendations

Having in mind the report and recommendations made by the Bladen Commission, and also the foregoing observations, the Canadian Association of University Teachers submits the following recommendations about the financing of higher education in Canada:

A. On the General Objective

In the belief that higher education should be a matter of public responsibility rather than of private

privilege, and that no Canadian student who has the will and ability to engage in it should be deprived or discriminated against financially in doing so, we urge that governments make and declare it their objective to achieve as close an approximation to equality of opportunity for higher education as is humanly possible. Recognizing that this objective cannot be attained in a period of less than several years, we recommend that a definite program for achieving it in a stated time be adopted, and that the present inadequate schemes of student aid through loans, bursaries, etc., be reviewed in the light of this objective. In particular, we recommend that there be created as soon as possible a comprehensive and generous system of grants to students, which would cover the cost of both maintenance and fees.

B. On the Constitutional Problem

It is important to recognize that the recommendations of the Report imply the continuation and expansion of the federal government's role in higher education. However, the question of the federal government's participation in this field is a very important constitutional and political issue which is vital to the future of Canada and which cannot be regarded as settled. We therefore urge the governments concerned to recognize that university finances cannot be placed on a fully satisfactory basis until agreement is reached on this jurisdictional problem, and to this end we believe that a Federal-Provincial Conference should be convened at the earliest opportunity.

Since the role of the federal government in higher education may change as a result of federal-provincial agreement, the C.A.U.T. wishes to make clear that the Bladen recommendations concerning federal participation can only be considered as interim measures. However, because the immediate financial problem of the universities is so great, the C.A.U.T. believes that greater federal financial support is necessary in the existing circumstances.

We recognize that the two recommendations stated above involve long-range planning, which must be undertaken if higher education is to play its proper role in the life and culture of our country. We reiterate that this fact must not be permitted to obscure the urgent needs of the universities for immediate financial help, nor to divert

attention from the magnitude of that need. With this need in mind, we offer the following recommendations:

C. On General Support

(i) In line with the recommendation of the Bladen Commission to the federal government, we recommend that the present per capita grants be raised to \$5 for the year 1965-66, and be increased by \$1 in each succeeding year, until an appropriate plan of aid based on the solution of the problems indicated in our recommendations A and B has been achieved. If it is impractical to raise the grant for the year 1965-66, an appropriately greater grant should be made for the year 1966-67. Our acceptance of the per capita basis results from our recognition of the urgency of the situation, not from a conviction that it is the most logical basis.

We support the recommendation of the Commission that the said grants "be distributed according to a formula of weighted enrolment, the weights to be determined by each province for the universities within its boundaries".

(ii) We endorse the following recommendation of the Commission to the federal government:

"That a Capital Grants Fund be established into which be paid each year \$5 per head of the Canadian population.

"That the total amount available to the universities in any province be the same proportion of the total fund as the population of that province is of the Canadian population.

"That universities eligible to receive capital grants be those eligible to receive the per capita grants . . .

"That grants from this Fund be made to the universities proportionate to such of their capital expenditures as are approved by their provincial governments."

(iii) As proposed by the Bladen Commission, but for a different reason - i.e., to support university autonomy - we recommend that universities continue to charge fees. In this connection, we support the recommendations of the Bladen Commission that the provincial governments "give no more support per student to the universities that charge lower fees nor less to those that charge higher fees.

"That there should be no general increase in fees without assurance of a simultaneous increase in student aid.

"That there be no difference in the fees charged to students resident in the province and to those coming from outside."

(iv) As indicated above, we believe that loans should be only a minor part of government aid to students, and that direct grants should be provided instead, particularly in the first year of a student's university career. Until a system of such grants is fully developed, we recommend that the Student Loans Plan be enlarged so that no student beyond the first year need be deterred by lack of money from attending university. We also recommend that it be modified through the provision of insurance against the risks involved for the student borrower, and that the plan of repayment be such as to minimize his difficulties.

(v) In line with our recommendations about student aid, we recommend that the present income tax relief to parents of students attending universities be abolished, because it favours those with incomes high enough to enjoy this tax relief.

(vi) We endorse the recommendation of the Commission "that the present limits on gifts to universities that may be deducted from income and corporation taxes be revised upward."

(vii) Having in mind that the assessment of standards in institutions of higher education must necessarily be done by members of the academic community, and that only academic standards of suitable quality can justify public support on the scale that is being asked for, we recommend that in the accreditation of institutions for government grants the active members of the university teaching profession have a strong voice.

D. On Special Grants

(i) Having in mind the long-standing neglect that the humanities and social sciences have suffered, the central position that they must occupy in any worthy university program, and the relative weakness of graduate programs in these fields, we recommend that the amounts available for research in the social sciences and humanities from the Canada Council be increased to \$20 million for the year 1966-67 and that an additional

\$5 million be distributed as grants to university libraries for the development of their research collections.

(ii) In line with the Bladen Report, we recommend that the amounts available from the Medical Research Council for the support of research in the universities be increased to \$20 million for the year 1966-67.

(iii) We support the recommendation of the Commission that all grants by the federal government to universities for research "from the National Research Council, the Medical Research Council, the Canada Council, the Defence Research Board, External Aid, Atomic Energy Control Board, the Departments of Fisheries, Labour, etc., for operating expenses and all fellowships tenable in a university (granted by government bodies) should carry with them a 30 per cent supplement as an unconditional grant to the university." The Canada Council grants mentioned in (i) above are to be understood as being included in this recommendation.

(iv) We support the recommendation of the Commission to the federal government "that a general sustaining grant for research be paid to every university eligible for the per capita grants referred to above: that this grant be 10 per cent of the aggregate salaries of the full-time academic staff".

As regards the preceding four recommendations, we endorse the view expressed by the Association of Universities and Colleges of Canada with reference to the need of escalating the grants for research. The Commission having suggested an annual escalation of 20 per cent, the A.U.C.C. commented as follows:

"We draw attention however, to more detailed studies now underway or under review. It appears to us at this time that these and further studies will reveal the need for upward revision of the escalation suggested by the Commission. We suggest that consideration be given to revision of the escalation at the first annual discussion between Federal, Provincial and university authorities. It may well prove desirable to provide for differential rates of growth for different areas of research."

(v) We endorse the recommendation and the federal government's stated intention "that the following proposals of the Hall Commission on education in the health field be implemented: (1) The establishment of a Capital Fund for the expansion of existing facilities and the development of new facilities for medicine,

dentistry, and nursing; (2) The establishment of a Capital Fund to finance the construction of teaching hospitals with proper facilities for clinical research. The amounts necessary for these purposes and the distribution of these amounts over the years can be determined only in relation to the total plans for the development of the health services of the country."

E. On Equalization

While supporting the view of the Commission that the special fiscal needs of the less wealthy provinces should be met by a more generous system of general equalization grants we are concerned with the present very serious financial handicaps under which the colleges and universities of the Atlantic region are operating. If these institutions are to reach a normal Canadian standard of university facilities, greatly increased financial assistance is required immediately. This assistance can come only from federal and provincial governments. We therefore recommend that the Federal Government set aside the sum of ten million dollars for this purpose for the academic year 1966-67, and that this sum be used to provide special operating grants to the universities and colleges of the Atlantic region, on condition that each amount so disbursed be matched by an equal grant from the government of the province concerned. We recommend that this provision be reviewed annually until such time as an adequate general equalization grants system is implemented.

F. On Administrative Machinery

We emphasize that permanent machinery for dealing with government assistance to universities cannot appropriately be established until the problems of jurisdiction and long-range policy have been clarified. Nevertheless, for dealing with the assistance to be provided in the interim, it is essential that adequate administrative machinery be provided. The following recommendations are submitted with these points in mind.

(i) We endorse the recommendations of the Bladen Commission "That the Federal Government assign responsibility for coordination of assistance to universities from all its agencies to a Minister of the Crown. "That such minister establish a small advisory committee mainly consisting of senior professors from various regions and disciplines, and appoint a senior civil servant as secretary of that Committee"

We especially endorse the proposal concerning the composition of the advisory committee. However, to avoid even the appearance of political partisanship in appointing the committee, and to ensure adequate representation of the university community, we recommend that the Minister select the members from a list agreed on jointly by the Presidents of the Canadian Association of University Teachers and the Association of Universities and Colleges of Canada. In this connection we draw attention to the statement in our brief to the Minister of Finance in January 1964: "We should like to emphasize that financial policy with respect to universities cannot be divorced from academic policy. All financial decisions have academic implications and all decisions on academic matters have financial implications. The formulation of academic policy, by its nature, should be primarily the responsibility of faculty members, acting through the academic bodies in the universities, while the execution of such policies is primarily the responsibility of the administrative officers in the universities. It is never sufficient to confine consultation to university administrations where matters relating to academic policy are at stake. It is therefore essential to the proposed programme of long-range planning that a substantial portion of the membership of any consultative committee consist of respected members of the academic profession who are actively engaged in teaching and research."

(ii) We recommend that the advisory committee should be provided with a small full-time secretariat and should employ a trained statistician whose principal function it would be to prepare the projections needed to maintain a continuous study of changing trends and future needs in higher education.

(iii) We endorse the Bladen Commission's recommendation "that the Dominion Bureau of Statistics be supported in its efforts to improve the statistical information on university finance available to policy makers."

(iv) We support the recommendation of the Bladen Commission that the provincial governments "adopt some method of determining university operating and capital grants as will permit more rational forward planning by the universities. Specifically we recommend that all provinces that have not as yet established a Grants Commission do so: and that in all such Commissions there be strong academic representation. The function of the Commission would be to advise the

government on the aggregate needs of the universities, capital and operating, and to divide among the universities the total amount in fact voted by the province."

We stress that adequate recognition of the needs and interests of the universities requires a majority of the members of a Grants Commission to be active members of the university community, and we recommend that these members be chosen jointly by the Presidents of the universities and of the associations of university teachers in a province. The Government of Quebec recently established an ad hoc committee to advise it on a variety of university matters, including financial ones; this committee was composed of eleven members, six of whom were academics jointly chosen by university faculty and university administrations. While we do not suggest that the terms of reference of this committee should necessarily be adopted for a Grants Commission, we applaud the wisdom shown in determining its composition and the method of appointment.

Further, we support the recommendation "that all provinces give serious thought to the advantage of determining the annual operating grants by use of a published formula relating the size of the grant to the number of students in various categories weighted in accordance with the different cost per student in such categories, and that they recognize that the special needs of the emergent universities require some special provision beyond that prescribed by a formula devised for the established universities. Determination of the 'weights' to be used in the formula for different categories of students should be the responsibility of the Grants Commission as would the determination of the special additional grants to emergent universities." As we have said in earlier briefs dealing with university financing, we feel strongly that provision should be made in the formula for regular revisions in keeping with changing costs per student.

H. E. English, Chairman,
Committee on University Financing

Jacques St-Pierre,
President, CAUT

J. Percy Smith,
Executive Secretary, CAUT

APPENDIX A

The Forecasts used by the Bladen Commission

As a basis for forecasting financial requirements the Commission uses the forecasts of full-time student enrolment made by E. F. Sheffield for the Canadian Universities Foundation. These estimates were first made in 1955 and revised every two years. Except for the last revision in 1963, Sheffield's forecasts for the years to 1964 (the latest for which statistics are available) have been consistently too low by a significant margin, even though every revision raised the estimates. It appears that the main weakness in the forecasts was the prediction of "participation rates" - the ratio of student enrolment to men and women in the 18-24 year age group. These ratios have been rising rapidly since 1952 and they were forecast by projecting an exponential trend line fitted to the observations starting in 1953. Actual rates rose faster than the fitted lines, and as new lines were fitted to the growing set of observations the forecasts were necessarily revised upwards. The last forecast made in 1963 hit the enrolment figure for 1963-64 (which was not available at the time) on the nose, and slightly over-estimated enrolment for 1964-65, but these happy results cannot be attributed to increasing skill on the part of the forecaster, since exactly the same technique was used as before. The exponential trend was not, however, continued beyond 1966 since, when fitted to the newly available actual enrolment levels, "extension of trend lines to 1976 yielded participation rates considerably greater than those ever reached in the United States".¹ The fitted trend line was therefore replaced by the assumption, based on comparisons of Canadian and United States statistics, that the United States participation rates of 1961-62 would be reached in Canada in 1976-77. Thus one mechanical rule has been replaced by another.

The Bladen Commission did not seize the opportunity of making a statistical analysis of the social and economic factors influencing the participation rate instead of using these mechanical extrapolations. It accepted the Sheffield projection as "the most reasonable available estimates" even though, in the preceding sentence, it recognized that "the Sheffield figures can be considered . . . to provide a minimum estimate" (p. 14).

¹*Enrolment to 1976-77*. Canadian Universities Foundation, Ottawa, 1964, p. 7.

An analysis of the factors influencing the participation rate would also have focussed attention on the fact that the participation rate is influenced by public policy and in particular is likely to vary with public policy relating to the financing of universities and student aid. In the context of the Commission's assignment it is therefore a variable that should have been *planned* rather than *forecast*. The Commission is not unaware of this. The sentence quoted above is followed by the statement that the Commission accepts the Sheffield forecasts as "the minimum goals for which Canadians must strive", but it is not explained why we must strive for these goals rather than others. The Commission then discusses two approaches to the planning of participation rates, both of which it rejects. One is the planning of university enrolment to meet estimated "manpower requirements" in various fields, and the Commission is on sound ground in rejecting this procedure. The other is the assessment of the "pool of ability" which would presumably limit university enrolment if greater equality of opportunity were provided. This is rejected on the quite inadequate grounds that "the intelligence quotient is not an adequate measure of biological ability", backed up by a quotation from the report of the Robbins Committee (U.K.) to the effect that there is no risk that the growth in the participation rate will be restrained by a shortage of ability in Britain within the next twenty years. The Bladen Commission concludes that "our government must estimate the demand on the part of students for higher education and try to meet it", and suggests that the Sheffield projection "is the best estimate we have of this rising demand" (p. 20). It is not at all clear what this means. If the "demand" is to be based on equality of opportunity then it is most likely to exceed the mechanical minima of the Sheffield projections and must be estimated by some sort of "pool of ability" calculation. If it is based on present patterns of gradual change in the degree of equality of opportunity, it will be a great deal lower than realistic "pool of ability" calculations will suggest and closer to the Sheffield minima. One must guess that it is the latter pattern that the Commission has in mind and thus conservatism in the forecasts is linked to conservatism in the policy aims.

The next step in the forecasting procedure is the projection of average university operating expenditure per student. This is done simply by fitting a trend line to operating expenditure per student for the ten years 1954-55 to 1964-65 and projecting it. Thus the figures for financial requirements are not based on any inquiry into

even such elementary questions as whether expenditures per student have been adequate for the proper functioning of universities, whether expenditures ought to vary in strict proportion to student enrolment, whether the trend in real expenditure over the last 10 years (i.e. at constant prices and salaries) has been up or down, how price and salary increments in the future are likely to be related to those in the past, how operating expenditures are affected by changes in the proportion of graduate students or the proportions in different faculties, and so on.

The mechanical approach, as in the case of student enrolment, also ignores the fact that operating expenses are a policy variable that should be planned rather than forecast.

Some of these matters are discussed, very briefly, after the presentation of the estimates. The Commission stresses the expectation of a rapid rise in the proportion of graduate students, and the fact that the past level of support has been inadequate, particularly in regard to research, library facilities, and teaching staff for graduate students. It concludes that "the estimate of future cost is likely to err on the low side" (p. 27). Here is a further source of conservatism in the forecasts.

In a recently published article Ian Drummond estimates that "in universities, the *real* expenditures per student . . . have been *falling* for a decade".² If this is correct the Commission's mechanical extrapolations involve projection of *declining* real expenditure per student for the next decade.

²Ian Drummond: "Some economic issues in educational expansion," *The Prospect of Change*, ed. Abraham Rotstein, Toronto, McGraw-Hill, 1965, p. 271.

APPENDIX B

Average Full Cost of University Education Per Undergraduate Student 1963/64

(\$)

(A table prepared by Professor Gideon Rosenbluth, Department of Economics and Political Science, University of British Columbia)

Item	Cost per student	Student from summer work	Paid by		
			Student or family from other sources	Governments	Other
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
A Loss of earnings ^a	2500	710	1790	—	—
B Books, supplies, dues, transportation	200	—	200		
C Operating costs					
Fees ^c	480	—	480	—	—
Excess of costs over fees ^c	1350	—	—	1080	270 ^b
D Less: University-financed student aid	-20	—	-20	—	—
E Other non-repayable student aid ^d	—	—	-150	90	60
F Interest & depreciation on University capital ^c	360	—	—	270	90
Total	4870	710	2300	1440	420
Percent	100	15	47	29	9

^aIncludes living costs. These averaged \$1030 for a single student living away from home.

^bIncludes \$40 excess of expenditure over revenue.

^cFigures on operating costs and capital are probably slightly too high since they are based on all students, and costs per graduate student are generally assumed to be higher than costs per undergraduate. The error is not likely to be large, however, since the proportion of graduate students is only 7%. The effect of this bias is to overstate the proportion of costs paid for by governments and "other".

^dThese figures may be too high since they are based on the Bladen Commission's inquiry for the year 1964-65. The effect of this bias would be further to overstate the proportion of costs paid for by governments and "other" contributions.

AVANT-PROPOS

Je crois qu'il serait superflu de faire de nombreux commentaires à propos du mémoire préparé par l'ACPU sur le financement des institutions universitaires. Les pressions qu'exerce la montée démographique impliquent une augmentation considérable du corps professoral et une addition substantielle aux moyens requis par les universités pour dispenser un enseignement de qualité.

L'ACPU se penche sur ce problème depuis près de quinze ans comme en font foi ses nombreux mémoires et rapports aux autorités compétentes. L'an dernier, l'A.C.P.U. a soumis à la Commission Bladen un mémoire dans lequel elle présentait des recommandations sur un certain nombre de sujets. Depuis, l'Association a étudié très sérieusement le rapport préparé par la commission Bladen. Tout d'abord, le comité du financement des universités a fait connaître ses observations au bureau de direction qui, par la suite, a soumis un projet qui a longuement retenu l'attention du Conseil lors de sa dernière réunion tenue à Toronto au début de décembre.

Il ne fait point de doute que le présent document traduit fidèlement la pensée de la communauté universitaire canadienne en matière de financement des institutions d'enseignement supérieur.

L'Association a fait parvenir ce mémoire au premier ministre du Canada ainsi qu'aux premiers ministres de chacune des provinces. Elle a également communiqué le mémoire aux Ministres des Finances et de l'Education de chacune des provinces, aux chefs des partis d'opposition tant au fédéral qu'au provincial ainsi qu'aux journalistes. Le bureau de direction de l'ACPU a cru bon de porter ce document à la connaissance de chacun des professeurs des universités canadiennes en le publiant intégralement dans un numéro spécial du *Bulletin*.

Dans le passé, l'Association n'a eu qu'à se féliciter des bons résultats obtenus à la suite de la parution de numéros spéciaux; à titre d'exemple, je ne citerai que celui qui traitait du problème de l'utilisation à l'année longue des programmes d'étude universitaires.

L'Association est convaincue que cette publication exercera une influence digne de la qualité du corps qu'elle représente.

Jacques St-Pierre,
Président, ACPU

1. Préambule

L'on reconnaît depuis bien des années que la réalisation de l'idéal de notre société démocratique exige du gouvernement qu'il assume la responsabilité principale du financement de l'enseignement. La reconnaissance de ce fait fut d'abord exprimée dans l'acceptation du principe de la responsabilité publique envers l'enseignement élémentaire et par la suite envers l'administration des écoles secondaires. Cependant, l'opinion générale fut pendant longtemps que l'enseignement supérieur - en particulier l'enseignement universitaire - était nécessaire, principalement pour fournir des chefs à la société et des membres aux diverses professions. Dans les années récentes, avec l'avènement d'une société extrêmement intégrée, extrêmement spécialisée et automatisée, nous en sommes venus à comprendre que l'enseignement supérieur est essentiel non seulement à la formation de nos chefs mais aussi à tout le développement social et économique de notre pays, voire même à notre survivance. Les déclarations à la fois d'éducateurs, d'économistes et de chefs politiques en font foi. Tous les principaux partis politiques du Canada, au cours des derniers mois ont exprimé l'opinion qu'il était absolument nécessaire d'accorder l'appui le plus vaste possible à des programmes qui mettront l'enseignement secondaire à la portée de tous les étudiants qui veulent et qui peuvent en profiter.

L'Association canadienne des professeurs d'université étudie et examine ces problèmes depuis bien des années, y compris les problèmes du financement relatifs à l'accroissement de l'enseignement supérieur. Une de ses premières déclarations à ce sujet a pris la forme d'un mémoire soumis à la Commission royale sur l'Avenir économique du Canada, en 1956. Ses déclarations les plus récentes constituent la substance de mémoires présentés au Ministre des finances, en 1964, et à la Commission sur le financement de l'enseignement supérieur au Canada, en 1965.

Il est intéressant de remarquer que dans la décade séparant les activités des deux commissions susmentionnées, l'Association a quadruplé en importance pour devenir un organisme de huit mille membres. Groupant ainsi la très grande majorité des professeurs à plein temps des universités canadiennes, elle constitue le porte-parole autorisé de la communauté universitaire de notre pays.

2. Observation générale sur le Rapport Bladen

Il n'est pas nécessaire ici de résumer la substance du Rapport de la Commission sur le financement de l'enseignement supérieur, que, dorénavant aux fins de brièveté, nous dénommerons Rapport. Le grand souci que le public se fait à ce sujet et que la Commission a étudié, associé au fait que le Rapport a été publié par pure coïncidence à un moment d'activité politique intense, a assuré qu'il serait lu par un très grand public et que son caractère particulier serait connu de tous. En plus, le Rapport a fourni la base d'un mémoire déjà soumis aux gouvernements fédéral et provinciaux par l'Association des Universités et Collèges du Canada.

Bien que nous ne soyons pas d'accord sur divers points du Rapport, et bien que nous suggérions certaines modifications à ses recommandations, nous déclarons de prime abord que nous appuyons chaleureusement ses conclusions fondamentales. Nous l'accueillons comme étant une puissante déclaration au sujet de l'importance et de l'urgence du problème du financement des universités au Canada. Nous sommes aussi heureux qu'il reconnaisse que l'enseignement supérieur ne contient pas seulement la promesse d'une vie plus riche pour ceux qui y participent et pour toute la société mais qu'il est aussi un facteur important dans la croissance économique de notre pays. Il peut être la source même de cette prospérité et non seulement un de ses sous-produits.

Nous sommes heureux aussi que le Rapport attire l'attention sur la complexité du problème de l'enseignement supérieur. Comme il y est indiqué, le nombre de Canadiens en âge d'aller à l'université a augmenté rapidement; et la proportion de ce nombre d'étudiants qui exige une éducation universitaire a augmenté en conséquence. En plus, le niveau d'éducation nécessaire à l'individu pour qu'il prenne sa place dans l'économie actuelle est bien plus élevé que dans le passé. Enfin, parce que le genre d'éducation exigée est plus complexe, l'augmentation relative du coût de l'enseignement, des bibliothèques et des moyens de recherches, entraîne nécessairement une augmentation du coût par étudiant.

Nous sommes redevables à la Commission Bladen et à l'organisme qui a assumé les frais, que l'importance, la complexité et l'urgence des problèmes ont maintenant été énoncées dans un document public qui possède une autorité considérable. L'intensité de la détresse financière des universités s'accroît de jour en jour, car elles se trouvent prises entre la demande de la part de la société qu'on lui fournisse un nombre

beaucoup plus élevé d'étudiants et les revendications de la part de la nouvelle génération de son droit à l'éducation. Ce n'est que par une augmentation spectaculaire de ses revenus, pour des fins d'opération et d'immobilisation, que les universités pourront faire face au problème.

Dans les pages suivantes, nous présentons respectueusement nos opinions à ce sujet. Nous développons d'abord certains aspects du problème lesquels d'après nous, n'ont pas été suffisamment clarifiés ou soulignés par la Commission; nous examinons ensuite le problème du financement des universités tel qu'il s'applique aux trois groupes composants de la communauté universitaire, les étudiants, les administrateurs et les professeurs; nous faisons quelques commentaires sur la nécessité de préserver l'autonomie universitaire et de fournir les moyens nécessaires à son maintien; enfin, nous présentons nos recommandations.

3. Le problème constitutionnel

Les recommandations du Rapport Bladen supposent le maintien et l'expansion du rôle du gouvernement fédéral dans l'enseignement supérieur. Cependant, la question de la participation du gouvernement fédéral dans ce domaine revêt un caractère constitutionnel et politique qui a une importance vitale en ce qui concerne l'avenir du Canada; pour le moment, l'on ne peut considérer que ce problème ait été résolu. Cette question est extrêmement complexe, en partie à cause des diverses manières par lesquelles le gouvernement fédéral a été appelé à jouer un rôle actif dans l'enseignement supérieur grâce aux importantes subventions faites par ses organismes à des fins de recherches, grâce à l'appui accordé par des exemptions de taxes aux parents d'étudiants et aux corporations pour des dons aux universités et grâce à l'aide accordée aux vétérans, aux étudiants étrangers et à l'enseignement technique supérieur. Le fait que la question est complexe cependant ne diminue pas moins son importance; et il est certain que le financement des universités n'aura pas une base complètement satisfaisante avant que l'on n'aboutisse à un accord bien net sur le problème constitutionnel. Nous sommes convaincus qu'à cette fin, une Conférence fédérale-provinciale devrait être convoquée dans le plus bref délai.

Nous ajoutons immédiatement que la crise financière des universités ne peut pas attendre la conclusion d'un tel accord. En attendant, l'assistance fédérale du genre et à l'échelle préconisés par la Commission Bladen est absolument essentielle.

4. La nécessité de programmes nouveaux

La Commission part de l'hypothèse que le développement de l'enseignement supérieur au Canada se fera principalement par l'expansion du système universitaire tel qu'il existe en ce moment. Il est vrai que l'on fait allusion dans le Rapport aux projets entrepris dans d'autres provinces en vue de la création d'autres types d'institutions et aux variations qui existent entre les provinces dans les tendances de l'enseignement supérieur. Cependant les projections qui ont servi à la Commission dans son travail et les recommandations qu'elle a faites présupposent un système essentiellement semblable à celui qui existe déjà, mais plus grand. Les universités, cependant, ne sont pas des institutions indéfiniment adaptables, et il y a une grande proportion des diplômés d'écoles secondaires capables méritant de poursuivre leurs études au-delà du niveau secondaire, pour lesquels des programmes offerts dans les universités ne conviennent aucunement. N'est-il pas pertinent de demander quelles dispositions pourraient être prises pour répondre à leurs exigences?

Dans certaines provinces cette question a été étudiée et des institutions et des programmes sont en voie d'être établis afin d'offrir un choix aux étudiants. Nous soulignons l'importance de ces mesures et indiquons que le développement de ces moyens dans les domaines techniques et professionnels, tout en répondant davantage aux exigences actuelles, allégera aussi les fardeaux, économiques et autres, qui doivent porter les universités lorsqu'elles essaient d'appliquer des programmes qui ne relèvent pas essentiellement de leur compétence.

Le nombre élevé d'étudiants qui quittent les universités canadiennes dans les deux premières années est une indication du gaspillage provenant de tels efforts. A toute étape d'un cours universitaire il faut s'attendre à ce qu'un certain nombre d'étudiants échouent, à mesure qu'ils se rapprochent des limites supérieures de leurs capacités. Il est sûrement raisonnable de supposer, cependant, que le nombre disproportionné de tels étudiants dans les deux premières années n'indique pas tant un manque de capacité à poursuivre un certain genre d'études supérieures, que la découverte par ces étudiants de l'incapacité des programmes à répondre à leurs exigences. Les universités essaient de venir en aide aux étudiants par l'intermédiaire d'instruments comme l'orientation professionnelle. Elles peuvent les aider beaucoup plus en les examinant plus soigneusement et en les dirigeant vers d'autres institutions qui leur conviennent mieux mais à la condition que ces institutions existent. Ce fait a été admirablement

illustré par une expérience récente en Colombie-Britannique. Le président J. B. MacDonald a rapporté récemment que l'University of British Columbia avait réduit depuis 1961 le nombre de ses étudiants abandonnant leurs études dans la première année, de 26.1% à 15.%. Il a expliqué que cette réalisation avait été possible grâce au choix d'institutions et de programmes d'études mis récemment à la portée des étudiants dans cette province. Il a indiqué en outre, qu'à l'université même "la qualité de l'enseignement s'améliore du fait que l'on s'attache davantage à subvenir aux besoins des étudiants qui sont décidément de calibre universitaire".

Il est important que le choix de programmes d'études soit bien fait. C'est-à-dire, le but devrait être d'assurer que l'étudiant, qui fait un choix entre un genre d'institution et un autre, le fait en fonction de ses capacités et des exigences académiques plutôt qu'en fonction - par exemple - de considérations financières. Si une université exige des frais de scolarité et qu'un collège communautaire n'en exige pas, une proportion des étudiants sera nécessairement influencée par ce fait dans le choix des programmes d'études.

5. Le problème des projections

Jusqu'à ce que le problème constitutionnel et celui du choix d'institutions en dehors des universités, soient résolus, nous nous trouvons dans une situation où les institutions d'enseignement supérieur existantes ont instamment besoin d'aide financière. L'Association, par conséquent, appuie fortement la recommandation du Rapport que "les gouvernements fédéral et provinciaux entreprennent de pourvoir à l'expansion de l'enseignement supérieur au Canada à l'échelle des projections Sheffield". La recommandation tient compte du problème d'établir avec précision les estimations de l'inscription et des coûts selon des tendances passées et des circonstances actuelles. Compte tenu de ceci, nous recommandons fortement que l'échelle des projections Sheffield soit considérée comme étant minimale et que des mesures soient prises immédiatement pour établir une méthode qui tiendra compte de ces facteurs complexes et variables qui influencent la croissance de la population et des frais universitaires. Nous reconnaissons la précieuse valeur des projections Sheffield dans le passé. Cependant nous notons que dans les pages du Rapport, chaque fois où l'on s'y réfère, la Commission se voit obligée d'indiquer que ces projections ont été régulièrement conservatrices - quelquefois trop conservatrices - et seront probablement conservatrices à l'avenir. Des

méthodes, de plus en plus perfectionnées, servant à établir les projections de l'inscription et des coûts sont essentielles. La révision régulière des budgets les plus soigneusement établis s'impose. (On trouvera à l'appendice A, une discussion détaillée de la question des projections.)

6. Le financement des universités et les étudiants

Cette Association soutient que l'enseignement supérieur au Canada relève de la responsabilité publique et non du privilège privé. Elle soutient aussi, comme elle l'a fait dans son mémoire présenté à la Commission Bladen, que "non seulement faut-il qu'aucun étudiant compétent ne soit empêché pour des raisons pécuniaires d'entreprendre et de compléter son éducation, mais aussi que le meilleur moyen d'assurer la réalisation de ce but est d'aider l'étudiant par l'engagement de fonds publics destinés à couvrir la plus grande partie des coûts directs encourus". Tous les efforts possibles doivent être mis en jeu pour assurer qu'aucun étudiant qualifié ne soit privé d'une formation universitaire pour des raisons pécuniaires et que les conditions d'admission requises soient établies en vertu de considérations académiques et non financières.

Il faut remarquer cependant que les facteurs qui empêchent bien des jeunes Canadiens de poursuivre des études universitaires sont d'ordre social et culturel plutôt que financier. Dans certaines régions et dans le cas de certains groupes ou classes sociales, un état d'esprit qui peut être, soit naïf ou nettement anti-intellectuel, empêchera vraisemblablement les étudiants compétents d'atteindre leur plein développement. Il ne faut pas sous-estimer le facteur géographique: le fait que l'étudiant est élevé dans un coin du pays qui se trouve à bien des milles - peut être à des centaines de milles - d'une université réduit inévitablement ses chances d'en fréquenter une. La solution à cette question ne se trouve pas nécessairement dans la prolifération des institutions; il est possible que d'autres mesures - une expansion des cours d'extension et des programmes de cours par correspondance - apportent le résultat désiré. Le point sur lequel nous insistons ici, c'est que, dans le cadre général de l'enseignement supérieur, la question de la disponibilité des moyens d'éducation est extrêmement importante. A vrai dire les tendances dans la fréquentation des institutions universitaires devraient être étudiées par chaque gouvernement provincial.

Quant au problème financier, le coût personnel qui décourage les jeunes gens compétents de se donner une éducation universitaire,

comprend non seulement les frais de scolarité et de subsistance, mais aussi le revenu qu'ils n'auront pas pendant les années à l'université. L'on estime que le coût s'élève à plusieurs milliers de dollars par an (voir Appendice B). Pour bien des étudiants en puissance, la probabilité que leur revenu et autres bénéfices après l'obtention de leur diplôme dépassera ce coût n'est pas un facteur assez fort pour surmonter l'effet inhibitif. L'une des raisons c'est que les enseignements suffisants, au sujet des taux de rendement de l'éducation supérieure ne sont pas à la portée de l'étudiant éventuel; mais les considérations principales sont le manque de réserves financières, le danger d'échec et l'attente d'un traitement qui décourage les emprunts. La perspective d'un salaire immédiat si les études sont abandonnées, est une alternative attrayante surtout à une époque de prospérité. A mesure que la carrière de l'étudiant se poursuit cependant, le délai à recevoir un traitement et le risque d'échec diminuent, ce dernier étant sensiblement réduit après la première année.

Si, comme l'Association le croit, le principe d'égalité d'accès à l'enseignement supérieur est maintenant généralement accepté au Canada, alors notre société devrait assurer au moins que le coût de l'éducation ne constitue pas un empêchement sérieux. Seul le gouvernement peut prendre les mesures financières nécessaires à cette fin. La Commission Bladen l'entend ainsi lorsqu'elle reconnaît que la société profite de bien des façons de l'éducation supérieure et que les sommes qu'elle dépense pour l'enseignement supérieur mènent à des avantages économiques et autres dont la valeur dépasse de beaucoup le coût à la société.

Pour réduire les causes qui empêchent l'étudiant de s'inscrire à l'université, les gouvernements devraient s'efforcer de réduire autant que possible le coût direct à l'étudiant (ex. subsistance, frais de scolarité, etc.) Ceci est particulièrement important pour la première année d'université, lorsque le risque d'échec est le plus grand et que la période d'attente du rendement financier de l'éducation est la plus longue. Le même principe peut également s'appliquer au financement des autres années. Cependant, si le manque de ressources ou si la perspective de bénéfices personnels nets semblent justifier des emprunts après la première année, les conditions de ces emprunts devraient prévoir des ajustements de remboursement qui tiennent compte du risque d'échec et autres risques. De plus, les emprunts ne devraient pas constituer une source de financement si importante qu'elle encourage l'étudiant à choisir un domaine de spécialisation qui facilitera le

remboursement de ces emprunts. L'A.C.P.U. dans son mémoire à la Commission Bladen a attiré l'attention sur ces insuffisances et les autres faiblesses des programmes d'emprunts en vigueur.

Le candidat à un grade supérieur peut aussi recevoir une aide en obtenant un poste d'assistant à la recherche et autres formes de paiement direct pour la recherche. Les fonds consacrés à ces fins devraient être calculés selon l'importance même de la recherche, y compris la contribution qu'ils peuvent faire au maintien et au développement du corps professoral. L'A.C.P.U. n'accepte pas l'opinion de la Commission Bladen que la part du coût direct de l'éducation assumée par la société devrait être plus forte dans le cas des étudiants au niveau supérieur que dans le cas des étudiants du premier cycle.

Il y a deux points qui se dégagent de la discussion précédente; un de ces points a reçu trop d'attention, l'autre pas assez. La controverse au sujet de l'élimination des frais de scolarité ne semble pas à l'A.C.P.U. avoir tenu compte du point essentiel. Le coût personnel de l'éducation universitaire dépasse beaucoup les frais de scolarité; la façon raisonnable d'aborder le problème c'est de considérer tous les coûts qui empêchent la réalisation du principe d'égalité d'opportunité et de découvrir des moyens de les réduire en-dessous du niveau où ils constituent une entrave. Une telle solution ne donne pas l'impression que l'étudiant reçoit une éducation gratuite par la seule élimination des frais de scolarité. Même si tous les frais directs étaient assumés par le gouvernement, l'étudiant paierait toujours sous la forme de risque d'échec, de tension mentale et de l'attente du salaire.

Finalement, le point qui n'a pas été suffisamment apprécié, c'est que si la société réduit l'empêchement à entreprendre ou à poursuivre les études universitaires, la fréquentation sera augmentée en conséquence et les projections des besoins financiers des institutions universitaires devront être nécessairement modifiées pour en tenir compte. Ce n'est là qu'une autre indication des réalités financières, relevant du principe, généralement accepté de l'égalité d'accès à l'éducation.

7. Le financement des universités et l'administration universitaire

Les administrateurs qui sont responsables de l'application des programmes universitaires ne peuvent le faire efficacement que si les fonds dont ils disposent sont suffisants. Il est essentiel qu'ils puissent attirer un personnel enseignant très qualifié tout en fournissant les

locaux nécessaires, les bibliothèques et autre équipement. En outre, étant donné qu'ils ne peuvent pas répondre, à bref délai, aux demandes qui leur incombent, ils doivent pouvoir établir leurs plans à l'avance, comme le fait une entreprise commerciale ou le gouvernement.

Le Rapport expose clairement les dangers des systèmes de financement du déficit qui sont communément employés dans les universités canadiennes. Il examine les avantages du financement par formule qu'il recommande. Nous appuyons chaleureusement cette recommandation, mais nous voudrions souligner que la formule particulière préconisée dans le Rapport ne constitue qu'un type seulement. Une des tâches de chaque Commission provinciale des subventions serait de déterminer la formule la plus adaptée aux institutions de sa province. Des mesures appropriées devront être prises pour assurer l'étude et la révision régulières des formules, compte tenu de l'expérience et du changement du coût par étudiant.

Tout en acceptant le principe du financement par formule, nous reconnaissons que son succès ne sera assuré que si la formule est appropriée. Elle ne doit pas avoir un effet défavorable sur les institutions plus petites ou conduire à des déformations des politiques universitaires. Par exemple, il est important que l'on tienne compte, dans la formule, de la différence qui existe entre les programmes du premier cycle et ceux de niveau supérieur et que ces considérations ne devraient pas être telles qu'elles forcent pour ainsi dire les universités à mettre sur pied ou à développer des programmes d'études au niveau supérieur avant qu'elles ne soient qualifiées pour le faire, dans le seul but de recevoir une augmentation de revenu. L'introduction de programmes dans de telles conditions implique inévitablement une dépréciation des études de niveau supérieur et une distinction désobligeante entre les institutions de premier cycle et celles qui suivent jusqu'au doctorat.

De peur que l'on n'interprète ces remarques comme étant l'expression d'une opposition au développement de programmes menant aux diplômes universitaires les plus élevés *per se*, nous citons ce paragraphe du mémoire que cette Association a soumis à la Commission Bladen:

"Les moyens de recherches et l'enseignement au niveau supérieur dans les universités canadiennes ne suffisent pas à répondre aux exigences actuelles. Le nombre de bons centres de recherche est très restreint et

les meilleurs étudiants canadiens poursuivent généralement leurs études de doctorat dans d'autres pays et ils ne sont pas remplacés par d'autres étudiants d'égale compétence que nous attirons de l'étranger. Ce mouvement tend à se perpétuer, puisque les efforts que font les universités canadiennes pour recruter de nouveaux professeurs de la meilleure qualité sont gênés par le manque d'institutions ayant des programmes menant aux derniers grades universitaires. Par conséquent les meilleurs étudiants s'en vont ailleurs poursuivre leurs études de doctorat. Afin de mettre fin à cet état de choses il faudrait disposer d'une grande augmentation de ressources destinées aux études de niveau supérieur."

8. Le financement des universités et le corps professoral

La Commission Bladen a examiné brièvement le problème du recrutement de professeurs compétents dans les universités canadiennes, et a indiqué quelques-unes des complexités du problème. Elle conclut avec raison que le facteur le plus important - bien que ce ne soit pas le seul - est l'échelle des salaires universitaires et déclare:

"Sans une tendance ascendante de l'échelle des salaires, . . . il sera impossible de recruter le nombre nécessaire de professeurs possédant les compétences requises."

L'Association considère que c'est là une présentation très modérée du problème.

L'Association a pris connaissance de certains commentaires faits par des hauts fonctionnaires du gouvernement fédéral qui se demandent comment les universités pourront recruter le personnel enseignant dont elles ont besoin pour faire face à l'expansion qu'on s'attend d'elles. Ce problème nous préoccupe; nous suggérons deux solutions dont on n'a pas encore suffisamment reconnu les mérites. L'une est l'établissement d'échelles de salaires assez élevées pour rendre les postes dans les universités canadiennes intéressants et susceptibles d'attirer des professeurs de l'étranger et des professeurs éventuels qui pourraient être attirés par d'autres emplois. Les universités du monde occidental - y compris le Canada, la France, l'Angleterre et les Etats-Unis - constituent une réserve d'intellectuels entraînés où tous peuvent puiser afin de constituer leurs corps enseignants. L'on doit reconnaître, cependant, que les conditions dans les meilleures universités canadiennes ne sont pas à présent aussi attrayantes qu'elles le sont dans les meilleures universités de ces autres pays. Aux Etats-Unis, les

salaires sont plus élevés et les occasions de recherche décidément plus abondantes, au point de vue temps, argent, locaux et équipement. Les professeurs en Angleterre et en France profitent de la proximité de grands centres de recherche surtout dans certaines disciplines. En Angleterre le rapport professeur-étudiants est beaucoup plus favorable, ce qui encourage les professeurs à ne pas se déplacer. Comme l'indiquent ces commentaires, les universités canadiennes disposent de plusieurs moyens pour attirer les professeurs dont elles ont besoin. Ces moyens d'apporter les améliorations désirées ne sont pas tous d'ordre financier mais certains exigent des déboursés additionnels. Pour n'en citer que deux: la nécessité de fournir aux professeurs des bureaux suffisamment spacieux, la possibilité de disposer d'un service sténographique. (Ces deux étant d'une insuffisance lamentable dans la majorité des institutions.) Cependant l'amélioration la plus évidente et la plus immédiate serait l'établissement d'une échelle de salaires vraiment attrayante.

Parmi ceux qui pourraient être attirés, se trouvent un grand nombre d'étudiants canadiens qui font des études de doctorat à l'étranger, surtout aux Etats-Unis. Un projet expérimental entrepris récemment par l'Association des Universités et Collèges du Canada, indique qu'une campagne bien organisée de recrutement, basée sur une échelle attrayante de salaires et des occasions favorables de recherches pourrait bien encourager ces étudiants à accepter des postes dans des universités canadiennes.

Le fait qu'un si grand nombre d'étudiants canadiens vont poursuivre leurs études de doctorat à l'étranger suggère le deuxième moyen de faire face au problème du personnel enseignant: le développement des universités canadiennes au point où elles pourront former un nombre suffisant de professeurs qualifiés dont elles ont besoin. Cela exigera du temps. Mais il est temps cependant que nous démontrions de la sagesse et que nous reconnaissons que notre habitude de nous en remettre à d'autres pays pour la formation d'un si grand nombre de nos étudiants au niveau du doctorat et pour le soin de nous fournir des professeurs, n'est plus une solution appropriée.

Il est évident que ces deux moyens de faire face au problème du personnel seront coûteux. Cependant nous nous leurrerions si nous ne reconnaissons pas que tout autre moyen comporte nécessairement une détérioration sûre des niveaux qui tendra à chasser de la vie académique canadienne, tous ceux pour qui cette détérioration est intolérable.

L'alternative est d'engager des personnes insuffisamment qualifiées - par exemple, un enseignant à temps partiel dont la tâche est telle qu'il ne pourra pas vraisemblablement répondre aux exigences nécessaires ou se tenir à la hauteur des progrès réalisés dans le domaine d'études en question; ou encore l'établissement de programmes menant aux derniers diplômes universitaires par des institutions qui, faute d'argent, ne possèdent pas le personnel et les moyens nécessaires, et qui par conséquent ne font honneur ni à elles-mêmes, ni à la communauté, ni à leurs diplômes.

Un facteur qui influence profondément le recrutement des professeurs et le développement de programmes d'études "de niveau supérieur" dans les universités canadiennes est l'insuffisance et la médiocrité des moyens pour les études avancées. L'exigence la plus évidente et la plus fondamentale est celle des bibliothèques. Comme l'Association le déclare dans son mémoire à la Commission Bladen:

"L'A.C.P.U. appuie la conclusion de Edwin C. Williams en ce qui concerne les ressources en bibliothèques. Les universités canadiennes pour la plupart ne font que commencer à envisager le coût des ressources en bibliothèques, susceptibles de répondre véritablement aux exigences des études dans les sciences sociales et dans les humanités. Ce ne sera pas facile d'avancer sur tous les fronts, sans oublier ni les nouvelles bibliothèques de recherche qui devront être mises sur pied, ni les collections actuelles qui devront être améliorées, cependant les livres constituent l'investissement à long terme le plus solide qu'une université puisse faire et un grand nombre de ces livres seront utilisés par des savants pendant des siècles.¹ Des déclarations semblables peuvent s'appliquer aux autres moyens de recherches dans les universités canadiennes."

9. L'autonomie de l'université

Bien que nous soyons intéressés à assurer que l'enseignement supérieur soit mis à la portée de tous ceux qui le désirent et possèdent l'aptitude à le poursuivre, nous nous préoccupons aussi du problème de l'autonomie des universités. La liberté de diriger leurs propres affaires est essentielle au bien-être des universités. Elles doivent

¹Resources of Canadian University Libraries for Research on the Humanities and Social Sciences (Rapport présenté à la Conférence Nationale des Universités et Collèges du Canada, Ottawa, 1962).

pouvoir résister aux pressions sociales et publiques qui pourraient gêner la direction et la qualité de leurs programmes et retarder la réalisation de ses fonctions principales - l'extension et la dissémination du savoir. Il est évident qu'un système de financement qui place les universités sous la dépendance directe des gouvernements invite de telles gênes particulièrement à ces moments particuliers à la vie de toute société libre, lorsque les membres d'une communauté intellectuelle sont poussés à exprimer des points de vue et à discuter des problèmes qui ne sont pas acceptés par certains gouvernements et certains groupes influents de la société. Le Rapport Bladen accorde peu d'attention directe à cette question. Nous proposons, cependant, que les moyens employés pour mettre des fonds publics à la disposition des universités ont une portée directe sur la préservation de l'autonomie de ces institutions. Le Rapport recommande l'établissement d'un Comité consultatif fédéral et de Comités provinciaux des subventions comprenant une forte représentation universitaire, dont le rôle sera d'être des intermédiaires entre les universités et le gouvernement en affaires financières. L'existence de tels comités, ainsi constitués, contribuera sans aucun doute à préserver l'autonomie et l'intégrité des universités; elle permettra également d'apporter dans l'étude des problèmes financiers des universités le point de vue de ceux qui s'identifient le plus à leurs programmes et à leurs aspirations.

Nous sommes d'avis, cependant, que même avec l'avènement de tels comités la dépendance directe de l'Etat pour presque tout leur appui financier constituerait pour les universités un danger sérieux à leur autonomie. Pour cette raison, nous recommandons un système complémentaire d'appui financier indirect aux universités en augmentant l'aide du gouvernement aux étudiants de façon à ce qu'ils puissent continuer à verser leurs frais de scolarité. Le système serait semblable à celui qui a connu un très grand succès et qui a été conçu par le Ministère des affaires des anciens combattants, à la fin de la seconde guerre mondiale. Sa création naturellement n'éliminerait pas mais réduirait seulement le montant des subventions directes aux universités. Il comprendrait le versement régulier de certaines sommes spécifiées aux étudiants, pourvu que ces derniers soient régulièrement inscrits et que leur progrès académique soit satisfaisant.

10. Recommandations

Compte tenu du Rapport et des recommandations de la Commission Bladen et des observations qui précèdent, l'Association canadienne

des professeurs d'université soumet les recommandations suivantes au sujet du financement de l'enseignement supérieur au Canada:

A. En ce qui concerne l'objectif principal

Convaincus que l'éducation universitaire devrait être une question de responsabilité publique plutôt qu'un privilège privé, et qu'aucun étudiant canadien, qui veut s'y engager et possède la compétence requise, ne devrait être privé de cette éducation ni se trouver financièrement désavantagé en s'y engageant, nous recommandons que les gouvernements déclarent que leur objectif est d'instaurer autant qu'il est humainement possible, la liberté pour tous d'acquérir une éducation universitaire. Reconnaisant que cet objectif ne peut pas être atteint avant un délai de moins de plusieurs années, nous recommandons qu'un programme bien établi visant à sa réalisation dans un temps fixé soit adopté et que les programmes insuffisants d'aide aux étudiants par l'intermédiaire de prêts, de bourses, etc., soient examinés en tenant compte de cet objectif. Nous recommandons, en particulier que l'on établisse aussitôt que possible un système complet et généreux de subventions aux étudiants qui couvriraient à la fois les frais de scolarité et de subsistance.

B. En ce qui concerne le problème constitutionnel

Il est important de reconnaître que les recommandations du Rapport supposent le maintien et l'expansion du rôle du gouvernement fédéral dans l'enseignement supérieur. Cependant, la question de la participation du gouvernement fédéral dans ce domaine touche à un problème constitutionnel et politique sérieux, d'importance vitale pour l'avenir du Canada et que l'on ne peut pas considérer comme étant résolu. Par conséquent, nous engageons vivement les gouvernements intéressés à reconnaître que le financement des universités ne peut pas être édifié sur une base satisfaisante aussi longtemps qu'un accord n'aura pas été conclu sur ce problème constitutionnel, et à cette fin nous sommes d'avis qu'une Conférence fédérale-provinciale devrait être convoquée dans le plus bref délai.

Du fait que le rôle du gouvernement fédéral dans l'enseignement supérieur est susceptible de changer à la suite d'une entente fédérale-provinciale, l'A.C.P.U. veut qu'il soit clairement entendu que les recommandations de la Commission Bladen, en ce qui concerne la participation

fédérale, ne sont obligatoirement que des mesures intérimaires. Cependant, parce que le problème du financement des universités est si grave, l'A.C.P.U. est convaincue qu'une contribution financière beaucoup plus importante est nécessaire dans les circonstances actuelles.

Nous nous rendons compte que les deux recommandations énoncées ci-dessus impliquent une planification de grande envergure qui doit être entreprise si nous voulons que l'enseignement supérieur joue un rôle véritable dans la vie et dans la culture de notre pays. Nous répétons que ceci ne doit pas détourner l'attention du fait que les universités ont un grand et urgent besoin d'aide financière. Compte tenu de ce qui vient d'être dit, nous offrons les recommandations suivantes:

C. Aide générale

(i) Conformément à la recommandation de la Commission Bladen au gouvernement fédéral, nous recommandons que les subventions per capita actuelles soient portées à \$5.00 pour l'année 1965-66 et soient augmentées de \$1.00 pour chaque année subséquente, jusqu'à ce qu'un programme approprié d'aide basé sur la solution aux problèmes indiqués dans nos recommandations A et B soit établi. S'il est impossible d'augmenter la subvention pour l'année 1965-66, une subvention relativement plus importante devrait être versée pour l'année 1966-67. L'acceptation de la base per capita résulte du fait que nous reconnaissons l'urgence de la situation et non de notre conviction qu'elle est la base la plus logique.

Nous appuyons la recommandation de la Commission que les dites subventions "soient réparties selon une formule comportant des coefficients de pondération basés sur le coût relatif de diverses catégories d'étudiants, les coefficients étant fixés par chaque province pour les universités situées sur son territoire."

(ii) Nous appuyons la recommandation suivante de la Commission au gouvernement fédéral:

"Qu'un fonds d'investissement soit établi et qu'il y soit versé chaque année \$5 per capita de la population canadienne."

"Que le montant total mis à la disposition des universités dans chaque province soit par rapport au fonds total, ce qu'est la population de cette province par rapport à la population du Canada."

"Que les universités qui ont droit aux subventions pour frais d'investissement soient celles qui ont droit aux subventions per capita"

"Que les montants versés aux universités provenant de ce fonds soient en proportion de leurs dépenses d'investissement qui ont été approuvées par le gouvernement provincial dont elles dépendent."

(iii) Tel qu'il est proposé par la Commission Bladen, mais pour une raison différente - c'est-à-dire, dans le but de favoriser l'autonomie universitaire - nous recommandons que les universités continuent à exiger le versement de frais de scolarité. Nous appuyons, à ce point de vue, les recommandations de la Commission Bladen que les gouvernements provinciaux "n'accordent pas plus d'aide par étudiant aux universités dont les frais de scolarité sont plus bas ni moins d'aide à celles dont les frais de scolarité sont plus élevés."

"Qu'une augmentation générale des frais de scolarité ne soit pas envisagée avant qu'on ne se soit assuré d'abord qu'elle sera compensée par un accroissement de l'aide aux étudiants."

"Qu'il n'y ait pas de différence entre les frais de scolarité payés par les étudiants résidant dans la province et ceux que versent les étudiants venus du dehors."

(iv) Tel qu'indiqué ci-dessus, nous sommes d'avis que les emprunts ne devraient constituer qu'une part minime de l'aide du gouvernement aux étudiants, et que les subventions directes sont essentielles, surtout pendant la première année de la carrière universitaire de l'étudiant. Jusqu'à ce qu'un tel programme de subventions soit élaboré, nous recommandons que les Programmes de prêts aux étudiants soient plus pleinement développés de façon à ce qu'aucun étudiant au-delà de la première année ne soit empêché, par manque d'argent de fréquenter l'université. Nous recommandons aussi que ces Programmes soient modifiés afin de pourvoir une assurance contre les risques que prend l'étudiant-emprunteur et un plan de remboursement de nature à minimiser ses difficultés.

(v) Conformément à notre recommandation au sujet de l'aide à l'étudiant, nous recommandons que le dégrèvement actuel portant sur l'impôt sur le revenu, accordé aux parents d'étudiants fréquentant les universités soit aboli, car il favorise ceux dont les revenus sont assez élevés pour leur permettre de profiter de ce dégrèvement.

(vi) Nous appuyons la recommandation de la Commission "que les limites au-dessous desquelles les dons faits aux universités, actuellement déductibles pour le calcul de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur les corporations, soient modifiées et placées plus haut."

(vii) Etant donné que l'évaluation des standards des institutions d'enseignement supérieur doit nécessairement être jugée par des membres de la communauté universitaire, et que seulement des standards universitaires de qualité acceptable peuvent justifier l'aide publique à l'échelle réclamée, nous recommandons que les membres actifs du corps enseignant universitaire aient une forte voix dans l'accréditation des institutions aux fins de subventions des gouvernements.

D. Subventions spéciales

(i) Reconnaisant que les humanités et les sciences sociales ont été négligées depuis longtemps, qu'elles occupent une place centrale dans tout programme universitaire et que les programmes d'études au niveau supérieur dans ces domaines sont relativement faibles, nous recommandons que les sommes consacrées à la recherche dans les sciences sociales et les humanités provenant du Conseil des Arts du Canada soient portées à \$20 millions pour l'année 1966-67 et qu'une somme additionnelle de \$5 millions soit versée sous forme de subventions aux bibliothèques universitaires pour servir à développer leurs collections de recherche.

(ii) Conformément au Rapport Bladen, nous recommandons que les sommes provenant du Conseil de la recherche médicale à des fins de recherche dans les universités soient portées à \$20 millions pour l'année 1966-67.

(iii) Nous appuyons la recommandation de la Commission que toutes les subventions de recherche du gouvernement fédéral aux universités "provenant du Conseil national des recherches, du Conseil de la recherche médicale, du Conseil des Arts du Canada, de la Commission de la recherche pour la défense, de l'aide extérieure, de la Commission de l'énergie atomique, des Ministère des Pêcheries, des Mines, etc. pour les frais de fonctionnement et toutes les bourses pour les étudiants des niveaux supérieurs soient accompagnées d'un supplément de 30 pour cent à titre de subvention inconditionnée à l'université". Les subventions du Conseil des Arts du Canada indiquées ci-dessus dans (i) sont comprises dans cette recommandation.

(iv) Nous appuyons la recommandation de la Commission au gouvernement fédéral "qu'une subvention générale d'aide à la recherche soit versée à chaque université ayant droit aux subventions per capita mentionnées ci-dessus: que cette subvention s'élève à 10 pour cent du total des traitements du personnel universitaire travaillant à plein temps".

En ce qui concerne les quatre recommandations précédentes, nous approuvons l'opinion exprimée par l'Association des Universités et Collèges du Canada, quant à la nécessité d'augmenter généralement le montant des subventions destinées à la recherche. La Commission ayant proposé une augmentation annuelle de 20 pour cent, l'A.U.C.C. a fait l'observation suivante:

"Nous attirons l'attention cependant sur des études plus détaillées qui viennent d'être entreprises et sur celles déjà faites et revues. Il nous semble qu'en ce moment ces études et celles qui pourraient être entreprises révéleraient le besoin d'une augmentation additionnelle du pourcentage proposé par la Commission. Nous proposons que l'on examine cette question à la première réunion annuelle des autorités provinciales, fédérales et universitaires. Il est bien possible que l'on doive prévoir des taux différentiels de croissance pour les divers domaines de la recherche."

(v) Nous appuyons chaleureusement la recommandation du gouvernement et son intention déclarée "que l'on donne suite aux propositions suivantes de la Commission Hall sur l'éducation dans le domaine de la santé: (1) l'établissement d'un fonds d'immobilisation pour l'expansion des institutions existantes et le développement de nouveaux centres pour la formation de médecins, de dentistes et d'infirmières; (2) l'établissement d'un fonds d'immobilisation afin de financer la construction d'hôpitaux universitaires disposant de l'équipement essentiel à la recherche clinique. Les montants nécessaires à ces fins et leur répartition sur un certain nombre d'années ne peuvent être déterminés qu'en fonction des plans généraux envisagés pour le développement des services de la santé du pays."

E. En ce qui concerne l'égalisation

Tout en appuyant l'opinion de la Commission que l'on devrait subvenir aux besoins financiers des provinces économiquement moins favorisées par l'établissement d'un programme généreux de subventions d'égalisation, nous nous inquiétons des désavantages

financiers très graves qu'éprouvent en ce moment les universités de la région de l'Atlantique. Une aide financière beaucoup plus considérable s'impose immédiatement pour permettre à ces institutions d'atteindre le niveau canadien normal de ressources en immeubles et en équipement. Seuls les gouvernements fédéral et provinciaux peuvent fournir cette aide. Nous recommandons par conséquent que le gouvernement fédéral prévoie à cette fin une somme de dix millions de dollars pour l'année académique 1966-67 et que cette somme soit employée pour fournir des fonds spéciaux d'opération aux universités et aux collèges de la région de l'Atlantique, à la condition que chaque province intéressée contribue des sommes égales à celles qui auront été déboursées par le fédéral. Nous recommandons que cette mesure soit examinée chaque année jusqu'à ce qu'un programme général et adéquat de subventions d'égalisation ait été établi.

F. En ce qui concerne les organismes administratifs

Nous soulignons le fait qu'un organisme dont la fonction serait d'administrer l'aide gouvernementale aux universités ne peut être établi que lorsque les problèmes constitutionnels et les politiques de longue portée auront été réglés. Cependant dans l'entretemps il est essentiel de prévoir une administration adéquate. Les recommandations suivantes sont proposées à cette fin:

(i) Nous appuyons les recommandations de la Commission Bladen que "le gouvernement fédéral confie à un ministre de la Couronne la responsabilité de la coordination de l'assistance que les universités reçoivent de ses divers organismes.

"Que le ministre en question établisse un comité consultatif restreint composé surtout de professeurs titulaires ou agrégés choisis dans les différentes régions et disciplines, qu'il désigne un fonctionnaire supérieur, comme secrétaire de ce comité"

Nous appuyons particulièrement la recommandation concernant la constitution du comité consultatif. Cependant pour éviter toute ingérence politique dans la nomination du comité et pour assurer une représentation adéquate de la communauté universitaire, nous recommandons que le ministre choisisse les membres du comité dans une liste approuvée conjointement par les présidents de l'Association canadienne des professeurs d'université et de l'Association des Universités et Collèges du Canada. A cet égard nous attirons l'attention

sur la déclaration faite dans notre mémoire au Ministre des Finances en janvier 1964: "Nous désirons souligner que la politique financière en ce qui concerne les universités ne peut pas être séparée de la politique académique. Toutes les décisions financières ont des conséquences académiques et toutes les décisions prises au sujet de questions académiques ont des conséquences financières. L'établissement d'une politique universitaire, de par sa nature même devrait être la responsabilité des membres du corps professoral, agissant par l'intermédiaire des corps universitaires responsables, tandis que l'application de cette politique est principalement la responsabilité des membres de l'administration de ces universités. Ce n'est jamais assez de confier uniquement à des membres de l'administration universitaire l'étude de questions relatives à une politique académique. Il est par conséquent essentiel au programme de développement à long terme qu'un nombre important de membres respectés du corps professoral engagés activement dans l'enseignement et la recherche, soient nommés à tout comité consultatif."

(ii) Nous recommandons que le comité consultatif dispose d'un secrétariat restreint, permanent et emploie les services d'un expert en statistiques dont la principale fonction serait de mettre au point les méthodes appropriées permettant une étude constante des tendances et par conséquent des besoins de l'enseignement supérieur.

(iii) Nous appuyons la recommandation de la Commission Bladen que "le Bureau fédéral de la statistique soit encouragé dans les efforts qu'il fait pour améliorer l'information statistique relative au financement des universités et pour la mettre à la portée de ceux qui prennent des décisions dans ce domaine."

(iv) Nous appuyons la recommandation de la Commission Bladen que les gouvernements provinciaux: "Adoptent une méthode en vue de fixer les subventions pour fins d'administration et d'immobilisation aux universités en vue de permettre à celles-ci d'établir assez longtemps à l'avance un plan rationnel d'expansion. Plus particulièrement, nous recommandons que chaque province, qui n'a pas encore établi une Commission des subventions, le fasse immédiatement, et que dans chaque Commission l'élément universitaire soit fortement représenté. La Commission aura pour fonction de donner au gouvernement son avis sur les sommes dont les universités ont besoin pour leurs investissements et leur fonctionnement et de répartir entre celles-ci le total des crédits votés par la province."

Nous soulignons que la reconnaissance adéquate des besoins et des intérêts des universités exige qu'une majorité des membres de la Commission des subventions soit des membres actifs de la communauté universitaire, et nous recommandons que les membres soient choisis conjointement par les présidents des universités et les associations de professeurs d'universités de la province. Le gouvernement du Québec a établi récemment un comité consultatif "ad hoc" dont la fonction est de le conseiller sur diverses questions universitaires y compris la question financière; ce comité étant composé de onze membres, dont six membres du corps enseignant nommés conjointement par les professeurs et l'administration. Bien que nous ne proposons pas que les attributions de ce comité soient adoptées par la Commission des subventions, nous applaudissons la sagesse qui a présidé à l'établissement de la composition du comité et à la méthode de nommer ses membres.

Nous appuyons en outre la recommandation: "de considérer sérieusement l'avantage qu'il y aurait à fixer les subventions annuelles de fonctionnement au moyen d'une formule rendue publique, d'après laquelle le chiffre de la subvention dépendrait du nombre des étudiants répartis dans diverses catégories affectées d'un facteur de pondération établi selon le coût divers par étudiants dans chaque catégorie; les provinces devraient aussi se rendre compte que les besoins spéciaux des nouvelles universités nécessitent des mesures particulières qui dépassent l'application pure et simple de la formule conçue pour les universités établies. La détermination des coefficients employés dans la formule pour les diverses catégories d'étudiants devrait incomber à la Commission des subventions qui aurait aussi à déterminer les subventions supplémentaires spéciales pour les nouvelles universités. Comme nous l'avons déjà indiqué dans ces mémoires antérieurs ayant trait au financement des universités, nous sommes convaincus que l'on devra s'attendre à ce que la formule soit constamment révisée afin de tenir compte du coût changeant par étudiant.

Jacques St-Pierre, président
Association canadienne des professeurs d'université

H. E. English, président
Comité du mode de financement des universités

J. Percy Smith
Secrétaire général

APPENDICE A

LES PROJECTIONS EMPLOYEES PAR LA COMMISSION BLADEN

Afin de prévoir les besoins financiers des universités la Commission se sert de projections concernant le nombre d'étudiants régulièrement inscrits, établies par E. F. Sheffield pour la Fondation des universités canadiennes. Ces estimations ont été établies d'abord en 1955 et révisées par la suite tous les deux ans. A l'exception de la dernière révision en 1963, les projections Sheffield jusqu'à 1964 (les dernières pour lesquelles nous disposons de statistiques) se sont avérées régulièrement trop basses à un degré marqué, bien que chaque révision ait eu pour résultat de relever les estimations. Il semble que la faiblesse principale de la méthode d'estimation réside dans la prévision des "taux de fréquentation" - le rapport entre le nombre d'étudiants inscrits et le nombre total de personnes dans le groupe d'âge de 18 à 24 ans. Ces taux croissent rapidement depuis 1952 et ils ont été établis en projetant une courbe exponentielle adaptée aux observations faites à partir de 1953. Les taux actuels ont augmenté plus rapidement que ne l'annonçaient les courbes; à mesure que de nouvelles courbes ont été adaptées aux nouvelles observations les estimations ont été nécessairement révisées et relevées. La dernière estimation faite en 1963 a coïncidé exactement avec le chiffre d'inscription pour 1963-64 (qui n'était pas disponible à ce moment-là) et a surestimé légèrement l'inscription pour 1964-65, mais ces résultats heureux ne peuvent pas être attribués à une habileté accrue de la part de celui qui a établi les projections, étant donné que la même technique qu'auparavant a été employée. La tendance exponentielle cependant n'a pas été projetée au-delà de 1966 étant donné que lorsqu'elle a été adaptée aux nouveaux niveaux d'inscription disponibles "ces courbes projetées jusqu'à 1976 ont révélé des taux de fréquentation considérablement plus élevés que ceux jamais atteints aux Etats-Unis"¹. La courbe de tendance projetée a été par conséquent remplacée par une autre, basée sur la comparaison des statistiques canadiennes et américaines, et qui suppose que les taux de fréquentation aux Etats-Unis en 1961-62 seront atteints au Canada en 1976-77. Ainsi une règle mécanique a été remplacée par une autre.

La Commission Bladen n'a pas profité de cette occasion pour faire une analyse statistique des facteurs influençant le taux de

¹Inscription jusqu'à 1976-77, Fondation des universités canadiennes, Ottawa, 1964, p. 7.

fréquentation et s'est servi de ces extrapolations mécaniques. Elle a accepté les projections Sheffield comme étant "les estimations les plus judicieuses dont nous disposons" bien que, dans la phrase précédente, elle reconnaisse que "les calculs de M. Sheffield peuvent servir d'évaluation minimale" (p. 15).

Une analyse des facteurs influençant le taux de fréquentation aurait attiré l'attention sur le fait que le taux de fréquentation est influencé aussi par la politique publique et en particulier est susceptible de varier selon la politique publique relative au financement des universités et à l'aide aux étudiants. Dans le contexte de la tâche assignée à la Commission c'est là un facteur variable qui aurait dû être calculé à l'avance et non pas établi par estimation.

La Commission s'en est bien rendu compte. La phrase citée ci-dessus est suivie de la déclaration que la Commission accepte les projections Sheffield comme étant "un objectif minimum pour lequel les Canadiens doivent se préparer", mais on n'explique pas pourquoi l'on doit se préparer à faire face à cet objectif plutôt qu'à d'autres. La Commission étudie alors deux méthodes d'établir les taux de fréquentation et les rejette toutes les deux. L'une est l'estimation de l'inscription universitaire afin de faire face aux exigences "en main d'oeuvre" dans les divers domaines, et la Commission en rejetant cette méthode fait preuve de sagesse. L'autre méthode consiste à évaluer le "capital en aptitudes" qui limiterait vraisemblablement l'inscription universitaire si l'on permettait une plus grande égalité d'accès. Cette méthode est rejetée pour la raison tout à fait insatisfaisante que "le quotient intellectuel ne constitue pas une mesure valable des aptitudes biologiques", appuyée d'une citation du Rapport Robbins (R.-U.) alléguant qu'il n'y a aucun danger que l'accroissement du taux de fréquentation soit entravé par une insuffisance d'aptitudes au cours des vingt années à venir. La Commission Bladen conclut que "nos gouvernements doivent évaluer les besoins dans le domaine de l'enseignement supérieur et s'efforcer de les satisfaire" et suggère que "les prévisions de M. Sheffield présentent la meilleure estimation que nous ayons de ces besoins croissants". (p. 22) Ceci n'est pas du tout clair. Si les "exigences" sont basées sur l'égalité d'accès à l'éducation alors vraisemblablement elles dépasseront les minima mécaniques des projections Sheffield et doivent être évaluées selon une méthode quelconque basée sur le calcul du "capital d'aptitudes". Si les exigences sont basées sur la tendance actuelle à accorder une plus grande égalité d'accès à l'enseignement supérieur, elles seront beaucoup plus basses

que ne laissent prévoir les calculs réalistes du "capital d'aptitudes" et se rapprocheront davantage des minima Sheffield. Il faut croire que la Commission pensait à cette dernière tendance, ainsi le caractère conservateur des estimations est rattaché à l'esprit conservateur des buts envisagés.

L'étape suivante de la méthode consiste à prévoir la moyenne des frais d'opération par étudiant. Ceci se fait simplement en adaptant une courbe de tendance des frais d'opération par étudiant pour les dix années 1954-55 à 1964-65 et en la projetant. Ainsi les calculs des besoins financiers ne sont pas basés sur une enquête au sujet de questions élémentaires comme celle de savoir: si les dépenses par étudiant ont suffi au bon fonctionnement de l'université, si les dépenses devaient varier en relation directe avec le chiffre d'inscription, si les dépenses réelles au cours des dix dernières années (ex. à prix et à salaires constants) se sont élevées ou ont baissé, comment les augmentations du coût et des salaires à l'avenir se compareront à celles du passé, comment les frais d'opération sont influencés par les changements dans la proportion d'étudiants aux niveaux avancés ou par les proportions d'étudiants aux niveaux avancés dans différentes facultés etc.

Cette méthode mécanique d'aborder le problème comme dans le cas des chiffres d'inscription ne tient pas compte du fait que les frais d'opération constituent un élément variable qui devrait être calculé à l'avance et non pas établi par estimation.

Quelques-unes de ces questions ont été discutées, très brièvement, après la présentation des estimations. La Commission a souligné le fait que l'on peut prévoir une augmentation rapide de la proportion d'étudiants aux niveaux avancés et le fait que les montants d'aide dans le passé ont été insuffisants particulièrement en ce qui concerne la recherche, les bibliothèques, et le corps enseignant dans les institutions menant aux grades les plus avancés. Elle conclut que "les estimations des coûts futurs peuvent très bien être inférieures à la réalité". (p. 30) Voici une autre source de conservatisme dans les estimations.

Dans un article récent, Ian Drummond considère que "dans les universités les dépenses réelles par étudiant . . . décroissent depuis dix ans".² Si cette déclaration est correcte les extrapolations mécaniques de la Commission tendent à établir par projection le coût réel décroissant par étudiant pour les dix années à venir.

²Drummond, Ian, "Some economic issues in educational expansion", *The Prospect of Change*, ed. Abraham Rotstein, McGraw-Hill, Toronto, 1965, p. 271.

APPENDICE B

Coût moyen total de l'éducation universitaire par étudiant du premier cycle

1963-64

(Table préparée par le professeur Gideon Rosenbluth, Département d'économie politique, University of British Columbia)

Item	Coût par étudiant	Payé par			
		L'étudiant grâce à l'argent gagné pendant l'été	L'étudiant ou famille grâce à l'argent provenant d'autres sources	Gouvernements	Autres
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
A Perte de traitement ^a	2500	710	1790	—	—
B Textes, fournitures, cotisations, transport	200	—	200		
C Coût d'administration					
Frais de scolarité ^c	480	—	480		
Excédent du coût en sus des frais d'inscription	1350	—		1080	270 ^b
D Moins: Aide à l'étudiant financée par l'Université	-20	—	-20		
E Autre aide à l'étudiant non remboursable ^d	—	—	-150	90	60
F Intérêt et dépréciation du capital ^c de l'Université	360	—	—	270	90
Total	4870	710	2300	1440	420
Pourcentage	100	15	47	29	9

^aComprend le coût de subsistance. S'élève à une moyenne de \$1,030. par étudiant qui ne demeure pas chez lui.

^bComprend un excédent de \$40. des revenus sur les dépenses.

^cLes chiffres des coûts d'opération et d'immobilisation sont probablement trop élevés puisqu'ils sont basés sur tous les étudiants et que l'on suppose que le coût par étudiant aux niveaux les plus avancés est généralement plus élevé que le coût par étudiant du premier cycle. Il est peu probable que l'erreur soit importante, puisque la proportion des étudiants aux niveaux les plus avancés n'est que de 7% de la population totale des étudiants. L'effet de cette distorsion est d'exagérer la proportion des coûts payés par les gouvernements et "autres".

^dIl se peut que ces chiffres soient trop élevés puisqu'ils sont basés sur l'enquête de la Commission Bladen pour l'année 1964-65. Cette surestimation augmenterait davantage la proportion des coûts assurés par les gouvernements et "autres" contributions.

A.C.P.U. BULLETIN

LE MODE DE FINANCEMENT DES UNIVERSITÉS PAR LES DENIERS PUBLICS

MÉMOIRE SOUMIS AUX GOUVERNEMENTS
DU CANADA ET DES PROVINCES
PAR
L'ASSOCIATION CANADIENNE DES
PROFESSEURS D'UNIVERSITÉ

FÉVRIER 1966